

معيار اختصاص القاضي الإداري الجزائري على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08

*⁽¹⁾ دكتور نصر الدين بن طيفور

مع التعديل الدستوري الذي حصل في 28 نوفمبر 1996 تبنت الجزائر نظام الازدواجية القضائية. وكانت قد عرفت هذا النظام زمن رزوحها تحت الاحتلال الفرنسي؛ حيث واكبت كل التطورات التي عرفها القضاء الإداري الفرنسي في تلك الفترة. ومع الاستقلال اختارت نظاما خاصا جمع بين النظامين المزدوج والموحد؛ حيث أبقت على المنازعة الإدارية مستقلة بخصوصياتها عن المنازعة العادية لكن داخل هيكل قضائي موحد.

ولا شك أن نظام الازدواجية القضائية وكذا نظام ازدواجية المنازعة (كما كان ساريا في الجزائر من 1965 إلى 1996)، يفترض وجود قاضيين مختصين بمنازعتين مختلفتين من حيث طبيعة أطراف المنازعة ومن حيث موضوعها والقانون الذي يحكمها. فالمنازعة العادية كقاعدة عامة أطرافها أشخاص عاديون وتحكم علاقاتهم قواعد القانون الخاص. بينما تفترض المنازعة الإدارية أن يكون أحد أطرافها شخص عام، أو أن يكون موضوع المنازعة مصبوغا بصبغة إدارية، ويكون القانون المطبق هو القانون الإداري.

بيد أن هذا الاختلاف الموجود بين النظامين القضائيين يفترض تحديد اختصاص كل جهة. والتحديد هذا قد يتولاه المشرع بنفسه، وقد يتركه للقضاء. وقد يشترك الاثنان معا في هذه المهمة.

وبالرجوع إلى فرنسا باعتبارها البلد الذي ولد فيه نظام الازدواجية القضائية، نجد أن المشرع اكتفى بوضع قيد عام على القضاء العادي تضمنته المادة 13 من قانون 16، 24 أوت 1790. ومقتضاه منع القضاة العاديين من التعرض لأنشطة الإدارة أو لأعوانها⁽²⁾. وماعدا هذا القيد، فلم يتدخل المشرع في مسألة تحديد الاختصاص، بل ترك المسألة للقضاء.

والمتتبع لدور القضاء الفرنسي في هذا المجال، لاسيما قضاء محكمة التنازع ومجلس

*1 أستاذ التعليم العالي كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تلمسان

*2 Art 13 « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions ».

الدولة، يلاحظ عدم الاستقرار على معيار محدد وحاسم ينهي نهائيا مشكلة توزيع الاختصاص بين القضاة العادي والإداري.

فبعدما تبنى في وقت متقدم معيارا يعتمد على طبيعة أطراف المنازعة، بحيث اعتبر المنازعة إدارية كلما كانت الإدارة طرفا في النزاع، وهو ما يعرف بالمعيار العضوي، تبنى فيما بعد معيارا يركز على طبيعة النشاط، بحيث اعتبر المنازعة إدارية عندما يكون موضوعها ذا طبيعة إدارية حتى ولو لم تكن الإدارة طرفا في النزاع، وهو ما سمي بالمعيار المادي⁽¹⁾. وفي حالات معينة كان يجمع بين المعيارين.

أما في الجزائر المستقلة، فقد ساد هذا الأسلوب في توزيع الاختصاص من 1962 إلى غاية 1966، أي في الفترة التي كان القضاء الجزائري يطبق فيها القانون الفرنسي. لكن بعد صدور قانون الإجراءات المدنية بالأمر رقم 154.66 المؤرخ في 8 يونيو 1966، فقد بدا جليا أن المشرع الجزائري قد حسم المسألة ولم يرغب في تركها لتقدير القضاء، حيث وضع الإطار العام لاختصاص القاضي الإداري في المادة السابعة الشهيرة، التي تضمنت النص على أن: « تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا، في جميع القضايا أيا كانت طبيعتها التي تكون الدولة أو الولايات أو البلديات أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها...»⁽²⁾. ووضع بعض الاستثناءات في المادة السابعة مكرر، حيث أخرج بعض المنازعات التي يكون أحد أطرافها الجهات المذكورة آنفا في المادة السابعة من اختصاص القضاء الإداري.

وقد اتفق كل الدارسين لهذه المادة على أن المشرع الجزائري تبنى من خلالها المعيار العضوي.

بيد أن صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 والتعديلات التي جاءت بها المادة 800 (التي حلت محل المادة السابعة السابقة)، وكذلك المادة 802 (التي حلت محل المادة السابعة مكرر السابقة)، تستدعي طرح التساؤل من جديد حول معيار اختصاص القاضي الإداري الجزائري؟

*1 - كما هو الحال في قضية صندوق التأمينات الاجتماعية «caisse primaire» aide et protection «راجع: 13, C.E. mai 1938.

*2 - آثرنا كتابة نص المادة كما جاء في التعديل الذي طالها بمقتضى القانون رقم 90 - 24 المؤرخ في 18 أوت 1990 والذي لم يكن يختلف مع النص الأصلي في معيار الاختصاص، لأننا سننطلق منه للبحث في معيار الاختصاص في ظل القانون الجديد.

إن الإجابة عن هذا التساؤل تفتقر عرض الجديد الذي جاء به قانون 09/08 ثم محاولة استخلاص المعيار من خلال ذلك.

أولا : الجديد الذي جاء به قانون 09/08 بشأن اختصاص القاضي الإداري

تولى المشرع الجزائري تحديد اختصاص القاضي الإداري في المواد 800 و 802 حيث جاءت هاتان المادتان متضمنتين الأحكام الآتية:

1 . بالنسبة للمادة 800 جاء فيها: « المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها»

2 . المادة 802: « خلافا لأحكام المادتين 800 و 801 أعلاه يكون من اختصاص المحاكم العادية المنازعات الآتية:

. مخالفات الطرق

. المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو لأحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية».

لاشك أن الملاحظ الحصيف باستطاعته أن يكتشف بكل سهولة أن المشرع أضاف إلى المادة 800 حكما جديدا لم يكن موجودا في المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية القديم، وحذف حكما كانت تتضمنه تلك المادة، كما استغنى في المادة 802 عن حكم هام كان منصوبا عليه في المادة السابعة مكرر من قانون الإجراءات القديم، وذلك على التفصيل الآتي:

أ. جديد المادة 800

تضمنت الفقرة الأولى من المادة 800 حكما جديدا مقتضاه « أن المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية». وهو ذات الحكم الذي سبق أن أورده المشرع في المادة الأولى

من قانون المحاكم الإدارية 02/98 مع اختلاف في الصياغة، حيث جاءت صياغة نص هذه الأخير كالآتي: « تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية ».

أما الحكم الذي حذف فيتمثل في عبارة « أيا كانت طبيعتها » التي كانت واردة في المادة السابعة والتي جاءت في سياق العبارة الطويلة الآتية « تختص المجالس القضائية (أي الغرفة الإدارية) بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا في جميع القضايا أيا كانت طبيعتها.... ».

وبالرجوع إلى الأعمال التحضيرية لقانون الإجراءات المدنية والإدارية نلاحظ أن مشروع هذا القانون لم يكن يتضمن تلك الإضافة ولا ذلك الحذف. فالمشروع احتفظ بالفقرة الأولى ذاتها التي كانت واردة في المادة السابعة السابقة مع استبدال فقط عبارة المحاكم الإدارية بالمجالس القضائية. لكن التغيير وقع بفعل لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات التي كان يرأسها أستاذ القانون الإداري الدكتور مسعود شهبوب⁽¹⁾.

ب. جديد المادة 802

تضمنت المادة 802 الاستثناءات الواردة على أحكام المادة 800. وهي بذلك قد حلت محل المادة السابعة مكرر من قانون الإجراءات المدنية القديم. وما يلاحظ على هذه المادة أن المشرع اسقط منها حكما هاما يتعلق بالمنازعات المتعلقة بالإيجارات الفلاحية والأماكن المعدة للسكن، أو لمزاولة مهنية أو الإيجارات التجارية وكذلك في المواد التجارية أو الاجتماعية، والتي كانت حسب المادة 7 مكرر تخرج من اختصاص القاضي الإداري وتؤول لاختصاص القاضي العادي رغم تواجد أحد أشخاص القانون العام طرفا في المنازعة. وهو ما يطرح التساؤل الآن حول مصير تلك المنازعات بعد أن أغفل المشرع إدراجها ضمن الاستثناءات؟ فهل صارت من اختصاص القاضي الإداري؟ أم أن المشرع ترك تقدير ذلك لسلطة القاضي؟

أن الإجابة عن هذا التساؤل تكون بالتأكيد بعد أن نتعرف على المعيار الذي يكون قد تبناه المشرع الجزائري من خلال هذه التعديلات.

ثانيا: المعيار المستخلص من الأحكام الجديدة

رغم أن المشرع الجزائري لم يذكر إطلاقا المعيار المعتمد في تحديد اختصاص القضاء الإداري، ولم يقدم المبررات التي دفعته إلى إدخال تلك التعديلات على الأحكام المتعلقة باختصاص القاضي الإداري الجزائري إلا أنه مما لا شك فيه أن تلك التعديلات مرتبطة فيما بينها، ولم يتم إدراجها

* 1 - راجع الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، السنة الأولى رقم 52، الصادرة في 06 فبراير 2008، ص 34.

عبثاً، ولها دلالة معينة. وهو ما يستدعي البحث عنها لاستخلاص المعيار الذي ينسجم معها.

لاشك أن عبارة « أيا كانت طبيعتها » التي كانت تتضمنها المادة السابعة السالفة الذكر كانت قاطعة في كون القاضي على مستوى الغرفة الإدارية هو المختص بنظر كل المنازعات التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العامة ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها. ومن ثمة، لم يكن يحق لأي جهة ما عدا المشرع أن تخرج أية منازعة من ذلك الاختصاص. وبالمقابل، لم يكن ذلك القاضي مختصاً بنظر أي نزاع لا تكون أحد تلك الأشخاص طرفاً فيه إلا بنص تشريعي.

لكن حذف تلك العبارة من جهة، وإضافة الحكم الوارد في الفقرة الأولى من المادة 800 والذي يقضي باعتبار المحكمة الإدارية صاحبة الولاية العامة بنظر المنازعة الإدارية، يستدعي مراجعة ما كان مسلماً به بشأن معيار الاختصاص.

فلو كان المشرع يرغب حقيقة في الاحتفاظ بالمعيار العضوي كمعيار وحيد للمنازعة الإدارية لكان في غنى عن إدراج ذلك الحكم الأخير. لأن الفقرة الثانية من المادة 800 كافية للدلالة على تلك الرغبة. أما وقد تم التركيز في البداية على أن المحكمة الإدارية هي صاحبة الولاية العامة بالمنازعة الإدارية قبل تحديد الجهات التي تختص تلك الجهة بنظر منازعاتها، فإن ذلك في اعتقادنا يستوجب أن يتوافر في الدعوى حتى تختص بها المحكمة الإدارية شرطان:

الشرط الأول: أن تكون المنازعة إدارية. وتكون المنازعة إدارية حسبما انتهى إليه القضاء الفرنسي. كما ذكرنا آنفاً. إما يكون أحد أطرافها شخصاً عاماً، أو يكون موضوعها من المواضيع التي يحكمها القانون العام حتى لو لم يكن من بين أطرافها شخص عام. كما هو الحال عندما يكون المرفق العام مداراً من قبل الخواص وقد منحت لهم امتيازات السلطة العامة، مثل المنظمات المهنية وملتزمي المرافق العامة.

الشرط الثاني: أن يكون أحد أطراف المنازعة الإدارية شخصاً من الأشخاص العامة الآتية: الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العامة ذات الصبغة الإدارية.

وبما أن الشرط الثاني قد تكفلت به الفقرة الثانية من المادة 800 فإن المقصود بالمنازعة الإدارية التي ذكرناها ضمن الشرط الأول هو أن يكون موضوعها إدارياً.

وبناء على ذلك نستخلص أن المنازعة الإدارية التي قصدها المشرع في المادة 800 هي

تلك المنازعة التي يكون أحد أطرافها الأشخاص المذكورين آنفاً، وأن يكون موضوع المنازعة من المواضيع التي يحكمها القانون العام، كأن يباشر بمقتضى امتيازات السلطة العامة أو يكون مرتبطاً بمرفق عام إداري.

وترتيباً على ذلك فإن أي منازعة لا يكون موضوعها ادرياً فلن تخضع لاختصاص القاضي الإداري ولو كان أحد أطراف النزاع شخصاً من أشخاص القانون العام الذين ذكرتهم المادة 800 ف2. وفي المقابل لا يعتبر النزاع إدارياً حتى ولو كان موضوعه إدارياً عندما لا يكون أحد طرفيه شخص من الأشخاص العامة.

إن هذه النتيجة هي التي تسمح لنا بالإجابة عن التساؤل الذي طرحناه سابقاً حول مصير المنازعات المتعلقة بالإيجارات الفلاحية، والأماكن المعدة للسكن أو لمزاولة مهنية أو للإيجارات التجارية، وكذلك في المواد التجارية أو الاجتماعية، التي لم تعد ضمن الاستثناءات الواردة على اختصاص القاضي الإداري.

إن عدم النص على تلك المنازعات ضمن الاستثناءات كما كان عليه الحال في قانون الإجراءات المدنية السابق راجع إلى الطبيعة المتغيرة لتلك الأعمال. فهذه الأعمال في الأصل يحكمها القانونان المدني والتجاري وكذا قانون العمل، لكن لا يوجد ما يمنع أن تمنح الإدارة عند إجرائها امتيازات السلطة العامة، أو أن تخضع في إجراءاتها لأكراهات لا يخضع لها الأشخاص العاديون، كأن تلزم الإدارة عند إجرائها مثلاً بالخضوع لقانون الصفقات العمومية. فالخضوع لهذا القانون كاف وحده للتدليل على وجود بنود غير مألوفة في العقد مما يصبغ عليه الصبغة الإدارية، ويجعله بالتالي من اختصاص المحكمة الإدارية. أما إذا كانت الإدارة. أي أحد الأشخاص العامة المذكورة أعلاه. حرة في إجراء تلك التصرفات وتعاملت في هذا الإطار في ظروف مماثلة لظروف الأشخاص العاديين، فالعقد حينئذ يكون عادياً ويخضع حينها لاختصاص القاضي العادي. بمعنى أن عدم ذكر المنازعات المتعلقة بالإيجارات أيما كان نوعها وكذلك المتعلقة بالمواد التجارية والاجتماعية ضمن الاستثناءات الواردة على اختصاص القاضي الإدارية، لا يؤدي تلقائياً إلى اختصاص المحكمة الإدارية بنظرها. كما قد يعتقد الكثير. لمجرد أن أحد أطرافها شخص من أشخاص القانون العام، بل يتعين أن يكون التصرف المتعلق بها ذا طبيعة إدارية. فإذا لم يكن كذلك فالاختصاص يكون للقاضي العادي حتى لو كانت الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العامة ذات الصبغة الإدارية هي التي قامت به.